

GRZEGORZ SMYK  
(Lublin)

## *Początki ewolucji podstawowych pojęć i definicji w europejskiej nauce administracji*

1. Pojęcie administracji. 2. Podmioty administrujące. 3. Status prawny urzędników. 4. Sądownictwo administracyjne.

### 1

Rozwój nowożytnych nauk prawnoadministracyjnych w XIX w. pociągnął za sobą konieczność określenia ich przedmiotu badawczego oraz zdefiniowania podstawowych pojęć. Wśród tych ostatnich centralnym zagadnieniem stało się zdefiniowanie pojęcia administracja i prawo administracyjne, wraz z określeniem ich podstawowych cech i funkcji. Największe trudności napotykały próby zdefiniowania pojęcia „administracja” i określenia jego istoty prawnej. W literaturze przedmiotu dominowało dwojake podejście do tego zagadnienia. Administrację próbowano określać od strony podmiotowej – jako osoby lub zespoły osób wykonujące funkcje administracyjne, organy i inne jednostki administrujące, lub od strony przedmiotowej (funkcjonalnej), wiążąc pojęcie administracji z aktywnością tych osób, ich zespołów, organów i jednostek administrujących lub też z działalnością państwa i innych podmiotów władzy publicznej. Definicje podmiotowe łączyły pojęcie administracji z zespołem ludzi powiązanych w pewną całość organizacyjną z uwagi na wspólne cele, wyposażonym w pewien zakres uprawnień władczych. Punktem wyjścia w tym ujęciu był człowiek działający w ramach szczególnego układu organizacyjnego. W ramach definicji przedmiotowych nawiązywano natomiast do różnych sfer aktywności państwa, podkreślając, że administracja to nie tylko wykonywanie ustaw, ale także działalność twórcza, będąca jedną z form realizacji funkcji państwa, polegającą na bezpośrednim, praktycznym wykonywaniu zadań państwa<sup>1</sup>. W konsekwencji, w dziewiętnastowiecznym piśmiennictwie praw-

<sup>1</sup> Współcześnie dominują definicje mieszane: podmiotowo-przedmiotowe, uwzględniające to, że administracja to zarówno określona struktura, jak i szczególne działanie: „Przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na

noadministracyjnym pojęciem „administracja” określano zarówno organizację aparatu wykonawczo-administracyjnego państwa (ujęcie podmiotowe), jak i różnorodne sfery jego aktywności (ujęcie funkcjonalne), często nie rozróżniając jednak działalności publicznej od zarządzania sprawami prywatnymi. Prowadziło to do zasadniczych rozbieżności w zakresowaniu granic pojęcia „administracja”, a w wielu wypadkach także do świadomej rezygnacji z konstruowania jej definicji zastępowanej próbami opisu tego zjawiska<sup>2</sup>.

Wyraźne różnice w podejściu do zagadnienia definicji administracji występowały w literaturze francuskiej i niemieckiej. Charakterystyczne dla piśmiennictwa francuskiego było ujmowanie definicji administracji od strony podmiotowej. Autorzy francuscy pojęciu administracja nadawali wąskie znaczenie, w większości utożsamiając je z korpusem urzędniczym lub szerzej, z pojęciem służb publicznych. Stąd też w literaturze francuskiej obok pojęcia „administracja” częściej występowało pojęcie „administracje”, stosowane do określania poszczególnych działów zarządu sprawami publicznymi państwa<sup>3</sup>. Ponadto, autorzy francuscy zawężali zakres pojęcia administracja jedynie do sfery aktywności państwowego aparatu wykonawczego, realizowanej na szczeblu lokalnym w celu zaspokojenia potrzeb miejscowych społeczności (administracja *sensu stricto*), wyłączając zeń całą sferę działalności rządu centralnego, zaliczaną przez nich do władzy politycznej, a nie wykonawczo-administracyjnej<sup>4</sup>.

---

podstawie ustawy i określonych prawem formach”, H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

<sup>2</sup> Z problemem tym nie potrafił poradzić sobie nawet Lorenz von Stein, który w swoim podręczniku prawa administracyjnego otwarcie stwierdził, że: „to, czego nie umiem nazwać, to jest administracja”, L. von Stein, *Handbuch der Verwaltungslehre*, Stuttgart 1876, s. 3.

<sup>3</sup> Utożsamiając pojęcie administracji z konstrukcją służb publicznych, de Gerando twierdził, że: „administrację publiczną należy uznać za zespół służb podległych władzy politycznej, a wynikających z potrzeb ogólnych społeczeństwa”, i wymienił takie podstawowe służby jak zarząd finansów, sił bezpieczeństwa, administrację cywilną, J.M. de Gerando, *Institutes de droit administratif francais*, t. 1, Paris 1842, s. 161–162. Za jego przykładem administrację określali za pomocą pojęcia służb publicznych niemal wszyscy późniejsi autorzy francuscy. Jedynie Macarel i Vivien pojęcie administracji stosowali konsekwentnie do określenia funkcji państwa. Macarel traktował je jako określenie: „władzy wykonawczej w akcji, jako wykonywanie prawa w interesie powszechnym”, L.A. Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif*, t. 1, Paris 1852, s. 13. Vivien natomiast określał administrację jako: „pełnienie służb publicznych, jako część władzy wykonawczej, która polega na materialnym i praktycznym wykonywaniu tych służb”, A.F. Vivien, *Etudes du droit administratif*, t. 1, Paris 1859, s. 3. Niektórzy, jak Batbie, nie troszcząc się o precyzję terminologiczną, stosowali słowo administracja zarówno w znaczeniu podmiotowym, jak i funkcjonalnym, A.P. Batbie, *Introduction generale au droit public et administratif*, Paris 1876, s. 80–81.

<sup>4</sup> Aucoc twierdził, że: „administracja publiczna dotyczy tylko departamentów, gmin i zakładów publicznych”, L. Aucoc, *Conferences sur l'administration et le droit administratif*, t. 1, Paris 1869, s. 17. Vivien przyrównywał władzę polityczną, czyli rządową do głowy, a administrację do ramion, pisząc, że: „prezydent, rząd i ministrowie stanowią źródło, z którego wypływa działalność administracyjna, prowadzona na całym terytorium kraju przy pomocy podwójnego systemu organów administracyj-

W odróżnieniu od autorów francuskich, niemieccy pojęcie administracji ujmowali przede wszystkim od strony funkcjonalnej, ale i oni nie potrafili sprecyzować jednoznacznie na czym polega jej prawna istota. Pojęcie administracji łączyli przede wszystkim z działalnością państwa, różniąc się w zakreślaniu jej granic. Jedni, jak Lorenz von Stein, z administracją utożsamiali wszystkie, poza ustawodawstwem, formy aktywności państwa, łącznie z wymiarem sprawiedliwości i finansami publicznymi. Inni, jak Rudolf Gneist, wyłączali z niej także wymiar sprawiedliwości<sup>5</sup>. Jeszcze inni (Otto Mayer czy Walter Jellinek) trudność sformułowania powszechnie akceptowanej definicji pozytywnej próbowali usunąć definicją negatywną. Nawiązując do idei trójpodziału władz publicznych, stwierdzali, że administracja to ta część działalności państwa, która nie jest stanowieniem prawa i wymiarem sprawiedliwości. W ich pojęciu administracja stawała się więc synonimem władzy wykonawczej (ujęcie szerokie), lub zarządu wewnętrznego państwa (ujęcie wąskie)<sup>6</sup>. W konsekwencji, niemieckie piśmiennictwo prawno-administracyjne koncentrowało się przede wszystkim na wskazaniu celów realizowanych przez aparat państwowy, oraz wyliczeniu dziedzin i form działalności administracyjnej państwa. To funkcjonalne ujęcie pojęcia administracja obejmowało w wydaniu niemieckim wszystkie działania wykonawcze w sferze zarządu wewnętrznego, czyli całą organizatorską działalność państwa w tej dziedzinie<sup>7</sup>.

Również i w polskim piśmiennictwie prawno-administracyjnym dominowało podejście funkcjonalne do określenia istoty i zakresu pojęcia „administracja”. Wszyscy autorzy ujmowali to zagadnienie jako proces realizowania przez państwo jego funkcji zarządzająco-wykonawczych. Terminem „administracja” posługiwali się więc zarówno dla określenia wszystkich – poza ustawodawstwem – przejawów aktywności państwa (administracja *sensu largo*), jak i zawężając je do pojęcia zarządu wewnętrznego, obejmującego tylko tę jej część, która bezpośrednio zmierzała do stworzenia optymalnych warunków rozwoju jednostki i całego społeczeństwa<sup>8</sup>. Wyróżniali przy tym dwie sfery administracyjnej

---

nych o kompetencjach ogólnych i kompetencjach specjalnych”, A.F. Vivien, *Etudes du droit administratif...*, t. 1, s. 71. Jedynie Macarel, wychodząc z założenia, iż: „administracja stanowi witalną aktywność rządu, czyli władzy stanowiącej prawa, dążącej do rozwoju społeczeństwa oraz zapewnienia mu bezpieczeństwa i szczęścia”, twierdził, że należy odróżnić administrację centralną i lokalną, a tym samym nadawał pojęciu administracja szersze znaczenie, L.A. Macarel, *Cours d'administration et de droit administratif...*, t. 1, s. 13.

<sup>5</sup> L. von Stein, *op. cit.*, s. 60; R. Gneist, *Der Rechtsstaat*, Leipzig 1872, s. 6–9.

<sup>6</sup> O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig 1895, s. 15; W. Jellinek, *Verwaltungsrecht*, Kiel 1927, s. 3.

<sup>7</sup> J. Oczapowski, *Recenzja pracy Lorenza von Steina Die Verwaltungslehre*, „Czasopismo Poświęcone Prawu i Umiejętnościom Politycznym”, Kraków 1865, s. 246–251.

<sup>8</sup> Według Okolskiego, administracja *sensu largo* obejmuje zarząd siły zbrojnej, politykę zagraniczną, sprawy wewnętrzne, jak i zarząd finansów i administrację sądową. Kasperek wyłączał z niej administrację wymiaru sprawiedliwości, zaś Oczapowski uznawał ją za część szeroko rozumianej

działalności państwa: reglamentacyjną (nakazowo-zakazową) i organizatorską, zmierzającą do rozwoju państwa i dobrobytu obywateli<sup>9</sup>. Rozróżnienie to, wychodzące poza ścisłe utożsamianie administracji z władzą wykonawczą państwa, było oryginalnym osiągnięciem polskiej myśli administracyjnej, chociaż – jak zauważyła Maria Gromadzka-Grzegorzewska – „stanowiło niewątpliwie nawiązanie do znanych myśli późnych policystów i niektórych autorów rosyjskich XIX w. Zarazem jednak było to wzbogacenie liberalnego podejścia do problemu zadań administracji, sprowadzającego je do funkcji reglamentacyjnych”<sup>10</sup>.

Podobnie jak autorzy francuscy i niemieccy, także i większość polskich teoretyków prawa administracyjnego unikała próby określenia istoty działalności administracyjnej<sup>11</sup>. Wyjątek stanowił Józef Oczapowski, który – jak wspomnieliśmy – definiował pojęcie „administracja” jako zarząd sprawami publicznymi, wykonywany w interesie ogólnospołecznym przez organy administracji państwowej, instytucje samorządowe i stowarzyszenia pełniące z upoważnienia rządu funkcje zlecone w zakresie administracji, w formie wydawania aktów administracyjnych powszechnie obowiązujących i indywidualnych. W jego ujęciu działalność administracyjna nabierała cech kompleksowego zarządzania wszystkimi sferami życia społecznego i gospodarczego państwa, realizowanego przez państwowe i niepaństwowe jednostki organizacyjne w celu zapewnienia obywatelom korzyści przy poszanowaniu ich podmiotowych praw indywidualnych w zakresie prawa publicznego<sup>12</sup>.

Określając granice działania aparatu administracyjnego, polscy autorzy zgodnie stwierdzali, że prowadzenie działalności administracyjnej we wszyst-

---

działalności administracyjnej państwa, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1880, s. 18; F. K. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne z uwzględnieniem austriackiego, razem ze wstępną nauką ogólną o państwie*, t. 2, Kraków 1877, s. 618–620; J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku i nowożytna nauka administracji*, Warszawa 1882, s. 6.

<sup>9</sup> Oczapowski wskazywał, że: „Zarząd nowożytnego państwa obejmuje w sobie obydwie strony: policyjną ochronną i właściwą administracyjną, gdzie bądź rząd, bądź administracyjny samorząd wspierają i rozwijają za pomocą przepisów i prawideł (*reglements*) zasoby kraju czysto fizyczne, czy umysłowe, czy obyczajowe”, J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku...*, s. 9.

<sup>10</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Warszawa 1985, s. 49.

<sup>11</sup> Np. Okolski definiował administrację jako: „działalność państwa przejawiającą się w rozmaitej formie i dążącą do rozmaitych celów”, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 15.

<sup>12</sup> Według Oczapowskiego: „Zarząd wszelki, znamionujący zbiór czynności dokonywanych za rząd, t.j. zamiast i w wyrzuceniu a uzupełnieniu rządu centralnego, obejmuje wszystkie sprawy administracji krajowej, o ile w obrębie i w kierunku ustaw odnośnych i rozporządzeń organizacji władzy wykonawczej, cała krajowa i obywatelska społeczność pracuje łącznie z rządem, głową władzy wykonawczej, nad ustawodawczymi i wykonawczymi warunkami rozwoju kraju wewnątrz jak i na zewnątrz”, J. Oczapowski, *Policyści zeszłego wieku...*, s. 5.

kich jej formach nie wymaga szczegółowego wskazania podstawy prawnej, ale jej realizacja powinna mieścić się w ramach obowiązującego prawa. Takie podejście do zagadnienia legalizmu funkcjonowania administracji publicznej, w którym administracja funkcjonuje przede wszystkim w granicach a nie na podstawie prawa, było charakterystyczne bardziej dla prawnonaturalnych konstrukcji państwa prawnego z początku XIX w. niż dla pozytywistycznej dogmatyki końca tego stulecia<sup>13</sup>.

W rosyjskiej literaturze prawnoadministracyjnej pojęcie administracji utożsamiane było z zarządem wewnętrznym państwa<sup>14</sup>. Autorzy rosyjscy różnili się jedynie co do rodzaju instytucji, które obejmowano tym mianem. Jedni, jak Andrejewskij, ograniczali to pojęcie wyłącznie do organów administracji rządowej, inni, jak Wasilczikow, Tarasow czy Nolde, zaliczali doń także instytucje samorządowe<sup>15</sup>. Żaden z pisarzy rosyjskich nie pokusił się o zdefiniowanie pojęcia administracja. Dla większości z nich administracja była po prostu jedną z funkcji aparatu państwowego, obejmującego, poza stanowieniem i egzekwowaniem prawa, także i wymiar sprawiedliwości. Natomiast niemal wszyscy autorzy rosyjscy starali się określić sfery działalności administracyjnej państwa w dziedzinie zarządu wewnętrznego. Cechą wspólną ich twórczości było eksponowanie – wzorem nauki policji – sfery bezpieczeństwa i sfery dobrobytu, ujmowanych jako główne pola aktywności administracyjnej, oraz dominujące – poza nielicznymi wyjątkami – przekonanie o decydującej roli państwa w tej dziedzinie<sup>16</sup>. Jedynie Tarasow – wzorem autorów francuskich – określał

<sup>13</sup> Np. Kasperek ujmował to zagadnienie w następujący sposób: „Działalność administracji przeważnie nie jest pozytywnie ustawami określona i kierowana, tylko ujemnie poprzez ustawodawstwo ograniczona, a jej istota nie polega tylko na przeprowadzeniu zadań państwa bez naruszania ustaw. Jej prawem samoistnym jest wykonać to wszystko, czego interes publiczny i dobro państwa w poszczególnych przypadkach wymagają”, F.K. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne...*, t. 2, s. 635.

<sup>14</sup> Tarasow pisał wprost, że: „Administracją nazywana jest działalność podejmowana w sferze wewnętrznej państwa”, I.T. Tarasow, *Uczebnik nauki policyjskiego prawa*, Moskwa 1891, s. 1.

<sup>15</sup> Posługując się terminem „policja”, przez pojęcie zarządu wewnętrznego Andrejewskij rozumiał wszystkie funkcje władzy państwowej, realizowanej wyłącznie przez organy administracji rządowej, której uosobieniem był monarcha absolutny, I.J. Andrejewskij, *Policejskoje prawo*, Sankt Petersburg 1874, s. 2. Natomiast Tarasow, opowiadając się za uwzględnieniem czynnika społecznego w zarządzie sprawami publicznymi państwa, wskazywał, że: „W minionym okresie administrację postrzegano wyłącznie jako sferę działalności organów rządu, odsuwającego społeczeństwo od wszelkiego udziału w tej działalności. W świetle nowych koncepcji, w stosunkach pomiędzy społeczeństwem a państwem, koniecznością stało się ograniczenie zakresu ingerencji administracji rządowej i dopuszczenie do udziału w zarządzie wewnętrznym również organów społecznych”, I.T. Tarasow, *Uczebnik policyjskiego prawa*, Moskwa 1893, s. 35. Opisując funkcję państwa w dziedzinie zarządu wewnętrznego, Nolde konkludował: „Samorządność jest formą realizacji funkcji państwa za pomocą niezależnych – mniej lub bardziej – osób i instytucji”, B.E. Nolde, *Oczerki russkiego gosudarstwiennogo prawa*, Sankt Petersburg 1911, s. 266.

<sup>16</sup> Jeszcze na początku XX w., w twórczości autorów rosyjskich można odnaleźć takie policyistyczne ujmowanie zadań administracji państwowej, np. w pracy Iwanowskiego, który w 1908 r. pisał, że:



działalność administracyjną państwa jako współdziałanie organów rządowych i społecznych, zmierzające do zaspokojenia potrzeb publicznych przy pomocy służb publicznych, zaś samą administrację jako bezpośredniego wykonawcę polityki rządu i realizatora interesów społecznych<sup>17</sup>. W konsekwencji, w warunkach rosyjskich nie doszło do wyróżnienia nauki administracji i nauki prawa administracyjnego, które to dziedziny wiedzy zaliczano do szeroko rozumianej nauki prawa państwowego<sup>18</sup>.

## 2

W stojącej na gruncie idei państwa prawnego dziewiętnastowiecznej literaturze administracyjnoprawnej panowało zgodne przekonanie, że wykonywanie funkcji administracji publicznej pozostaje w ścisłym związku z koniecznością wyodrębnienia jednostek organizacyjnych powołanych do realizacji zadań państwa w tej dziedzinie. Stanowisko takie wymagało z kolei wskazania podmiotów realizujących funkcje państwa w zakresie administracji publicznej, a więc określenia administracji w znaczeniu podmiotowym. Jako podmioty administrujące, tworzące system administracyjny państwa wymieniano zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne, które pełniły funkcje administracji publicznej. Jednakże kwestia określenia istoty organu administracyjnego wywoływała tak liczne kontrowersje, że w rezultacie nie doszło do wypracowania jednolitego stanowiska w tej materii. Wynikało to zarówno z dynamicznego rozwoju struktur administracyjnych w poszczególnych państwach, pozostającego w ścisłym związku z ewolucją ich ustroju politycznego, jak i z braku formalnych definicji ustawowych. W efekcie pojęcie organu administracyjnego i jego istota prawna pozostawały przede wszystkim kategorią teoretyczną, budowaną przez kolejnych autorów w oparciu o rodzime rozwiązania systemowe prawa administracyjnego. Zagadnienia te były żywo dyskutowane w piśmiennictwie francuskim, niemieckim i polskim, natomiast całkowicie pomijano je w literaturze rosyjskiej<sup>19</sup>.

---

„Pod pojęciem administracji wewnętrznej należy rozumieć ogół przedsięwzięć państwowych, podejmowanych w celu stworzenia warunków dobrobytu i bezpieczeństwa obywateli”, W.W. Iwanowski, *Uczebnik administratiwnogo prawa*, Kazań 1908, s. 1 oraz s. 173.

<sup>17</sup> I.T. Tarasow, *Kratkij očerkek nauki administratiwnogo prawa* [w:] *Wriemiennik Demidowskiego Juridiczeskogo Liceja*, Jarosław 1888, s. 2.

<sup>18</sup> „Nauka prawa policyjnego bada relacje prawne wynikające z działalności policyjnej państwa, stąd wniosek, że jest to nauka prawna, która ze względu na podmiot i przedmiot badań pozostaje w bezpośredniej relacji z prawem państwowym”, I.T. Tarasow, *Uczebnik policejskago prawa...*, s. 3.

<sup>19</sup> Największe różnice wywoływało pojęcie organu administracyjnego w doktrynie francuskiej i niemieckiej. Francuska koncepcja organu administracyjnego wywodziła się z utożsamiania państwa

We francuskiej doktrynie prawa administracyjnego problematyka organu administracyjnego była świadomie pomijana, jako nienależąca do zakresu zagadnień regulowanych przez prawo administracyjne<sup>20</sup>. Skutkiem takiego podejścia był brak na gruncie francuskim pojęcia organu administracyjnego. Wynikało to zarówno z przyjmowania w nauce francuskiej wąskiego zakresu treści prawa administracyjnego, ograniczanego – jak wspomniano wyżej – jedynie do regulacji dwustronnych stosunków prawnych zachodzących pomiędzy obywatelami a organami państwa, a odnoszących się bezpośrednio do praw i interesów obywateli, jak i z utożsamiania podmiotów administrujących z urzędnikami państwa lub szerzej: z funkcjonariuszami służb publicznych. Konsekwencją takiego stanowiska było wyłączenie problematyki struktury administracji oraz wzajemnych relacji pomiędzy organami administracyjnymi z zakresu nauki prawa administracyjnego i uznanie jej za przedmiot nauki administracji<sup>21</sup>.

Zagadnienie określenia prawnej istoty organu administracyjnego doczekało się bogatej literatury w piśmiennictwie niemieckim. Panowało tam żywe zainteresowanie zagadnieniami strukturalnymi, ich wzajemnymi relacjami ujmowanymi następnie w konstrukcje teoretyczne. Podejmowano więc takie problemy, jak samodzielność organów administracyjnych, ich osobowość prawna czy stosunek organu administracyjnego i osób go reprezentujących w relacjach zewnętrznych. Ale i tu nie wypracowano spójnej konstrukcji organu administracyjnego. Punktem wyjścia dla rozważań nad zagadnieniem podmiotów

---

z narodem i traktowania państwa jako prawnej personifikacji narodu. Koncepcja niemiecka opierała się na przyznaniu państwu osobowości prawnej w prawie publicznym, odrębnej od narodu, A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1993, s. 36. W rosyjskim piśmiennictwie prawno-administracyjnym pojęcie organu administracyjnego utożsamiano z ogólnym pojęciem organu władzy państwowej, realizowanej ze względu na swoje funkcje w zróżnicowanych strukturach, ale zależnych wyłącznie od panującego. Z tego względu charakterystyczne dla piśmiennictwa rosyjskiego było wyodrębnianie organów (władz) administracyjnych o charakterze osobistym, tj. organów uczestniczących w wykonywaniu osobistych uprawnień monarchy, takich jak np. Rada Państwa, Własna J.C.M. Kancelaria czy też urząd namiestnika,

<sup>20</sup> „Rozumienie pojęcia organ administracyjny i organ państwa pokrywa się w zasadzie z pojęciem przedstawicielstwa narodu. Obejmuje ono nie tylko organy podejmujące akty woli suwerennego narodu, ale także pozostałe ogniwa aparatu państwowego, które, choć władne są występować w imieniu narodu, czy też państwa, podejmując decyzje władcze, działają zawsze pod zwierzchnictwem przedstawicielstwa narodu. Pojęcie organu państwa obejmuje zatem zarówno organy przedstawicielskie narodu, jak i jego funkcjonariuszy”, C. de Malberg, *Contribution a la theorie generale de l'etat*, t. 1, Paris 1920, s. 388.

<sup>21</sup> Najdobitniej pogląd ten wyraził E. Laferrier, pisząc, że: „Organizacja służb publicznych, ich struktura, stosunki pomiędzy tworzącymi hierarchię urzędnikami tworzą stronę czysto techniczną administracji i w związku z tym stanowią przedmiot badań wyłącznie nauki administracji”, E. Laferrier, *Cours de droit public et administratif*, t. 1, Paris 1854, s. 378. Jeszcze bardziej radykalną postawę prezentował A.P. Batbie, dla którego nawet prawo urzędnicze nie wchodziło do zakresu prawa administracyjnego, A.P. Batbie, *Precis du cours de droit public et administratif*, Paris 1876, s. 52.

administrujących stała się, ukształtowana w końcu XIX w., niemiecka teoria osobowości prawnej państwa. Jej założenia sformułował na gruncie prawa państwowego Paul Laband, a następnie twórczo rozwinęli ją Georg Jellinek i Otto von Gierke<sup>22</sup>. Koncepcje autorów niemieckich, tworzone na podstawie charakterystycznej dla pozytywizmu prawniczego metody formalno-dogmatycznej, zasadały się na przyjęciu – wzorem instytucji prawa prywatnego – zasady fikcyjnej (Laband) lub realnej (Gierke) osobowości prawnej państwa w zakresie prawa publicznego, a w konsekwencji uznaniu, że tylko państwo jest samodzielnym podmiotem prawa, wyposażonym w kompetencje władcze w dziedzinie zarządu administracyjnego. W rezultacie takiego podejścia, wszystkie organy państwa, w tym i organy administracyjne, jako organy osoby prawnej z założenia są pozbawione samodzielnej podmiotowości prawnej (ale nie względnie swobodnego działania) i działają jedynie zastępczo w imieniu państwa na podstawie ściśle określonej delegacji ustawowej (kompetencji). W takim ujęciu organami administrującymi były zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządowej oraz inne podmioty, tak publiczne, jak i niepubliczne, jeżeli: były wyodrębnione organizacyjne, zostały wyposażone przez prawo we władztwo administracyjne, miały ustawowo określony sposób funkcjonowania, działały w interesie publicznym, w zakresie kompetencji przyznanych im w delegacji ustawowej<sup>23</sup>.

W odróżnieniu od autorów niemieckich stosujących metodę formalno-dogmatyczną, założyciele polskiej szkoły prawa administracyjnego podjęli próbę zdefiniowania pojęcia organu administracyjnego, opierając się na metodzie prawno-porównawczej. Konfrontując poszczególne systemy prawne, w tym i zaborcze, autorzy polscy próbowali ustalić wspólne, powtarzające się cechy właściwe wszystkim organom aparatu państwowego, funkcjonującego w warunkach burżuazyjnego państwa prawnego. Ich myślą przewodnią było podkreślanie publicznoprawnego charakteru organów administracyjnych, których istnienie powinno być uzasadnione potrzebami ogólnospołecznymi państwa, a nie zależeć od wyłącznej woli panującego. Wypracowana przez nich definicja organu administracyjnego opierała się na współlistnieniu pięciu elementów, składających się na to pojęcie: 1) wyodrębnienie organizacyjne oparte na określonej prawem strukturze i zasięgu terytorialnym działania, 2) wyodrębnienie kompetencyjne, czyli ustawowo określony zakres praw i obowiązków, 3) swoiste, właściwe tylko organom administracyjnym formy i metody działania, 4) działanie w imieniu państwa i z jego upoważnienia, czyli dysponowanie

<sup>22</sup> M. Stolleis, *Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland*, t. 2, München 1992, s. 341–348 oraz 450–455.

<sup>23</sup> P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, t. 2, Tübingen 1879, s. 58; G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg 1905, s. 11.



atrybutami władzy państwowej, w tym i prawem stosowania środków władczych, 5) względna samodzielność (swoboda) działania<sup>24</sup>. W takim ujęciu wypracowana w końcu XIX w. polska definicja organu administracyjnego w swoich zasadniczych elementach pozostaje bliska także współczesnemu pojęciu tej instytucji prawa administracyjnego<sup>25</sup>.

Autorów polskich różniło jednak podejście do zagadnienia granic samodzielności działania organów administracyjnych. Jedni, jak Oczapowski, stali na gruncie zasady pełnej niezależności funkcjonowania organów administracyjnych, tak centralnych, jak i pośrednich. Inni, jak Okolski, przyznawali pełną samodzielność tylko organom centralnym, zastrzegając ograniczoną swobodę działania organom niższemu, realizowaną pod kontrolą organów centralnych<sup>26</sup>. To zróżnicowanie poglądów w kwestii koncentracji i zakresu możliwej dekoncentracji w administracji publicznej było, jak się wydaje, efektem ścierania się tradycji napoleońskiej koncepcji funkcjonowania administracji publicznej, utożsamiającej organy administracyjne z osobą monarchy – szefa państwa, z ideą samoograniczania się państwa na rzecz bezpośredniego udziału społeczeństwa w zarządzaniu sprawami publicznymi<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 56–61, oraz 98 i 346; E.K. Kasparek, *Prawo polityczne ogólne...*, t. 1, s. 733 oraz t. 2, s. 680–688 i 694–696.

<sup>25</sup> Współcześnie za organ administracyjny uważa się wewnętrzną jednostkę organizacyjną danego podmiotu prawa, która wyposażona jest w uprawnienia wyrażania woli tego podmiotu. Uprawnienie to opiera się na prawie i jest ujęte jako wykaz zadań i kompetencji danego organu. Istotne cechy kompetencji organu to określony prawnie zakres i możliwości podejmowania działań władczych. Do powszechnie wskazywanych elementów pojęcia organu administracji zaliczyć można: 1) wyodrębnienie organizacyjne, 2) sposób działania, 3) upoważnienie do stosowania środków władczych, 4) działanie w interesie publicznym, 5) działanie w zakresie przyznanej przez prawo kompetencji. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 230–231; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Część I*, Kraków 1995, s. 201–202; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 55–57; Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 187.

<sup>26</sup> Największym zwolennikiem rzeczywistej dekoncentracji w administracji publicznej był Oczapowski, który stał na stanowisku, że w zakresie zadań poruczonych przez władze centralne, organy pośrednie i niższe powinny cieszyć się pełną swobodą działania, a funkcje ministrów powinny ograniczać się jedynie do kształtowania jednolitej polityki administracyjnej, a nie polegać na wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych (minister „rządzi”, a nie „zarządza”), J. Oczapowski, *Roztrząsania i rozbiory w naukach politycznych z lat kilkunastu zebrane*, Biblioteka Umiejętności Prawnych, Warszawa 1889, s. 213–218.

<sup>27</sup> „Każde państwo uosobione jest w swoim naczelniku, bez względu na to czy naczelnikiem tym będzie monarcha nieograniczony, czy monarcha konstytucyjny, czy też na pewien czas wybierany prezydent Rzeczypospolitej. Naczelnik państwa uosabia go tak na zewnątrz, w stosunkach z innymi państwami, jak i na wewnątrz, w stosunku do pojedynczych obywateli. On jest przedstawicielem najwyższym władzy państwowej, wskutek czego w jego osobie koncentruje się cały zarząd, administracja kraju, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 60.

Pisząc o organach administracyjnych jako o podmiotach administrujących, polscy autorzy zgodnie dzielili je na organy państwowe (rządowe) i społeczne (samorządowe), przyznając obu tym kategoriom odrębne, choć równorzędne stanowisko prawne. Pierwsze tworzone były przez państwo dla wykonywania zadań ogólnopaństwowych i ogólnospołecznych, drugie, wyłaniane przez obywateli, miały służyć realizacji potrzeb lokalnych społeczności. Wśród podmiotów społecznych wyodrębniali z kolei instytucje samorządu terytorialnego, wykonujące za pośrednictwem obywateli funkcje i zadania administracji publicznej państwa, oraz stowarzyszenia tworzone przez obywateli na zasadzie dobrowolności do realizacji samodzielnie określanych celów szczególnych, nienależących do zakresu zadań państwa w przedmiocie administracji publicznej – a więc wykonujące swoje funkcje we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>28</sup>. Charakterystyczny dla autorów polskich był brak odróżnienia pojęć organ administracyjny i urząd administracyjny oraz utożsamianie organu administracyjnego wprost z władzą administracyjną<sup>29</sup>.

### 3

Przyjęcie zasady biurokracyzmu jako podstawy organizacji i funkcjonowania administracji publicznej państwa nowożytnego pociągnęło konieczność zatrudniania licznej rzeszy zawodowych urzędników, legitymujących się odpowiednim wykształceniem i umiejętnościami fachowymi. Zjawisko to pojawiło się najwcześniej w monarchiach absolutnych w związku z potrzebą specjalizacji i racjonalizacji władzy państwowej, dążącej do usprawnienia działania aparatu administracyjnego i doprowadziło do powstania nowej warstwy zawodowej i społecznej – korpusu urzędniczego. Posiadał on własny status prawny, regulowany odrębnymi przepisami, tzw. pragmatykami służbowymi, na który

<sup>28</sup> „Tak więc mamy dwie formy władz administracyjnych. Jedna państwowa, objawiająca się w urzędach mianowanych przez państwo, druga społeczna, przejawiająca się w organach samorządu lub wolnych stowarzyszeniach. To współczesne istnienie obydwóch form winno służyć za dowód ich równouprawnienia, winno okazywać, że obydwie mają jednakowe prawo do istnienia. (...) Pokrzywdzenie bowiem którejkolwiek z nich na korzyść drugiej zawsze sprowadzi najgubniejsze następstwa dla państwa lub społeczeństwa. Tak np. przewaga stanowcza władz państwowych zniszczy wolność osobistą obywateli, przewaga znów władz społecznych może zagrozić anarchią państwa”, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 58.

<sup>29</sup> „Urząd publiczny jest to zawisły od panującego, organ władzy państwowej, przeznaczony do spełniania zadań państwowych w pewnym zakresie przedmiotów i w pewnym okręgu geograficznym”, F.K. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego*, t. 1, Kraków 1888, s. 428; „Organem, który państwo tworzy do urzeczywistnienia pewnego zadania i któremu powierza w skutek tego pewne prawa, jest urząd w obszernym tego słowa znaczeniu, czyli jak się pospolicie wyrażają władza administracyjna”, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 57.

składały się: zawodowy charakter pełnionej funkcji, hierarchiczna zależność służbowa i osobowa, stabilność zatrudnienia i uposażenia, szczególne prawa i obowiązki oraz specyficzne rodzaje ponoszonej odpowiedzialności. W monarchii absolutnej to szczególne stanowisko prawne urzędników państwowej służby cywilnej powodowało stopniowe alienowanie się tej grupy od reszty społeczeństwa, któremu towarzyszyła skłonność do formalizmu i tendencyjnego załatwiania spraw urzędowych, z wyraźnym eksponowaniem interesu panującego. Stan ten uległ zmianie dopiero w państwach konstytucyjnych, które oparły działalność administracji i jej funkcjonariuszy na normach prawnych dwustronnie obowiązujących i poddały ją kontroli sądowej<sup>30</sup>.

W dziewiętnastowiecznym piśmiennictwie prawnoadministracyjnym problematyka statusu prawnego urzędników była stale obecna. Jednakże autorów podejmujących to zagadnienie różniła perspektywa badawcza, jak dobór poszczególnych problemów. W twórczości pisarzy francuskich, utożsamiających pojęcie administracji z systemem funkcjonariuszy publicznych, problematyka korpusu urzędniczego stanowiła kwestię kluczową. Zgodnie z powszechnie przyjmowaną regułą „*agir, c'est la fait d'un seul*”, opisując zasady organizacji i funkcjonowania administracji francuskiej, eksponowali jej element osobowy, tj. urzędnika wykonującego służbę publiczną pod kierunkiem i nadzorem organów hierarchicznie wyższych<sup>31</sup>. Autorzy niemieccy prezentowali podejście przedmiotowe, traktując zagadnienie korpusu urzędniczego jedynie jako jeden z elementów budowy i funkcjonowania struktur administracyjnych. Wiele miejsca poświęcali wybieralnym przez lokalne społeczności urzędnikom samorządowym, pełniącym swe funkcje bezpłatnie (honorowo), widząc w nich przeciwwagę dla zawodowej administracji biurokratycznej<sup>32</sup>. Niemniej, tak we francuskiej, jak i niemieckiej literaturze przedmiotu dominowały dwie podstawowe kwestie: istota stosunku urzędniczego jako stosunku prawnego oraz odpowiedzialność urzędników za przekroczenie przyznanych im uprawnień. Dla autorów francuskich i niemieckich, tworzących w warunkach konstytucyjnego państwa prawnego, publicznoprawny charakter więzi łączącej urzędnika z państwem był oczywisty. Wynikał on z aktu nominacji, na mocy którego urzędnik stawał się funkcjonariuszem publicznym, działającym w imieniu i na rachunek państwa. Służbę w administracji postrzegali oni jako służbę państwu

<sup>30</sup> H. Izdebski, *Historia administracji a historia biurokracji*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 5, s. 60–72; J. Malec, *Historyczne modele rozwoju biurokracji* [w:] *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. K. Zuba, Toruń 2007, s. 18–19.

<sup>31</sup> J.M. de Gerando, *op. cit.*, s. 162; A. P. Batbie, *Precis du cours de droit public et administratif...*, s. 53; E. Laferriere, *op. cit.*, s. 378; A.F. Vivien, *op. cit.*, s. 168.

<sup>32</sup> R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, t. 1, Warszawa 2003, s. 219–231; P. Laband, *op. cit.*, t. 2, s. 58; G. Jellinek, *op. cit.*, s. 419; R. Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland*, Berlin 1879, s. 310.

i społeczeństwu, wykonywaną na podstawie i w granicach obowiązującego prawa, z uwzględnieniem interesów obywateli. Gwarancji legalizmu działania urzędników państwowych upatrywali w możliwości zaskarżania ich decyzji do sądów administracyjnych oraz w prawie obywateli dochodzenia na drodze sądowej odszkodowania za straty majątkowe wywołane nieprawnym postępowaniem urzędnika<sup>33</sup>.

Nieco inaczej te kwestie były prezentowane w pracach autorów polskich i rosyjskich, tworzących w warunkach ustrojowych, w których elementy publicznoprawne przeplatały się z prywatnoprawnymi. Ich rozważania o istocie stosunku urzędniczego wiązały się nierozzerwalnie z dążeniem do określenia podstaw i granic legalizmu działania państwowego aparatu biurokratycznego. Stad też, poddając analizie obowiązujący stan prawny, jak i przyjęte zwyczaje, starali się eksponować przede wszystkim te cechy prawa urzędniczego, które świadczyły o publicznoprawnym charakterze relacji pomiędzy urzędnikiem a państwem oraz jego służebnej roli nie tylko wobec państwa i panującego, ale także wobec społeczeństwa. Przyjmując założenie, że państwowa służba cywilna jest stosunkiem prawa publicznego, z zasady wykluczali możliwość stosowania w tym względzie odniesień do instytucji prawa prywatnego<sup>34</sup>. Do elementów świadczących o publicznoprawnym charakterze stosunków zachodzących pomiędzy urzędnikami i państwem zaliczali: sposób nawiązania i rozwiązania stosunku urzędniczego, rodzaj praw i obowiązków urzędniczych, oraz rodzaje ponoszonej przez nich odpowiedzialności<sup>35</sup>.

O publicznoprawnym charakterze stosunku urzędniczego decydował fakt, że dochodził on do skutku w drodze jednostkowego aktu administracyjnego –

<sup>33</sup> A. F. Vivien, *op. cit.*, s. 169–172; E. Laferriere, *op. cit.*, s. 379–383; R. Gneist, *Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland...*, s. 311–313; P. Laband, *op. cit.*, t. 1, s. 387 oraz 404–408.

<sup>34</sup> Kasperek pisał wprost, że: „służba publiczna jest stosunkiem prawa publicznego i nie da się określić według analogii kontraktów prawa prywatnego, ani według pojęcia zlecenia czy pełnomocnictwa”, F.K. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne...*, t. 2, s. 699. W ten sam sposób określali charakter stosunku urzędniczego tacy autorzy rosyjscy, jak: N.M. Korkunow, *Russkoje gosudarstwiennoe prawo*, t. 1, Sankt Petersburg 1908, s. 400–401, N.I. Łazarewskij, *Lekcji po ruskomu gosudarstwiennomu prawu*, Sankt Petersburg 1910, s. 52–57 i A. I. Jelistratow, *Osnownyje naczala administratiwnogo prawa*, Moskwa 1914, s. 106–108. Mniej precyzyjny był Okolski, według którego: „jakkolwiek stosunek prawny urzędnika do państwa zawiązuje się na kształt umów prywatnych, przez zezwolenie dwóch stron, to jest państwa, wyrażającego swoją wolę w akcie nominacji, i urzędnika przyjmującego urząd przez przyjęcie tegoż, stosunek ten wszakże nie należy do sfery prawa cywilnego, prywatnego, ale do publicznego”, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 347.

<sup>35</sup> „Prawo określające stanowisko prawne urzędników w państwie winno przede wszystkim oznaczyć warunki zawiązania stosunku prawnego między państwem i urzędnikiem, czyli warunki mianowania. W następstwie winno określić obowiązki urzędnika, jakie przyjmuje względem państwa i społeczeństwa, a także prawa, z jakich urzędnik korzysta w czasie trwania urzędowania. Wreszcie winno ustanowić przepisy co do ustania urzędowania i praw, jakie służą wskutek tego urzędnikowi i pozostałej po nim rodzinie”, A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 347.

nominacji, w którym państwo wyrażało swoją wolę, jednostronnie określając warunki mianowania oraz zakres uprawnień i sposób postępowania urzędnika. Nierówność stron stosunku urzędniczego przejawiała się więc w tym, że w odróżnieniu od kontraktu cywilnoprawnego, kandydat do służby cywilnej pozbawiony był możliwości negocjacji warunków nominacji i jeśli decydował się wstąpić do służby cywilnej, musiał je przyjąć bez zastrzeżeń. Akt nominacji miał charakter konstytutywny, gdyż każdorazowo tworzył nowy stosunek prawnoadministracyjny. Te same reguły odnosiły się do rozwiązania stosunku urzędniczego, w przypadku którego, poza śmiercią urzędnika, decydującą rolę odgrywała jednostronna wola państwa, nawet w sytuacji gdy to urzędnik występował z inicjatywą zakończenia stosunku służbowego<sup>36</sup>.

Publicznoprawny charakter stosunku urzędniczego przejawiał się także w zakresie praw i obowiązków urzędniczych. Z jednej strony byli oni obciążeni dodatkowymi obowiązkami, graniczącymi nawet z uszczupleniem ich swobód osobistych, takimi jak: osobiste wykonywanie funkcji urzędowych, zachowanie dyscypliny pracy, hierarchiczne posłuszeństwo wobec władz zwierzchnich, zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej, lojalność wobec państwa, nieposzlakowana opinia i przestrzeganie surowych zasad moralnych i obyczajowych, z drugiej zaś posiadali uprawnienia niedostępne dla zwykłych obywateli. Składały się na nie tzw. „prawa urzędowe”, do których zaliczano: prawo wymagania posłuszeństwa od osób prywatnych w stosunku do wydawanych poleceń i rozkazów, prawo do ochrony honoru, prawo noszenia munduru, prawo do awansu, uposażenia, oraz tzw. „prawa prywatne”, takie jak: prawo do uposażenia, zwrotu wydatków ponoszonych w związku z pełnieniem służby, urlopu, nagród i zaopatrzenia emerytalnego po zakończeniu służby. Ponadto autorzy polscy akcentowali, że na urzędnikach ciążyły także obowiązki wobec społeczeństwa polegające na moralnym nakazie szybkiego, kompetentnego, bezstronnego i bezinteresownego załatwiania spraw urzędowych, poszanowania godności osobistej petentów i interesantów oraz respektowaniu ich indywidualnych praw podmiotowych<sup>37</sup>.

Na publicznoprawny charakter stosunku urzędniczego składały się także szczególne rodzaje odpowiedzialności, ponoszonej przez funkcjonariuszy państwowych służb publicznych. Zaliczano do nich: odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną, egzekwowaną wobec urzędnika w postępowaniu wewnątrzadministracyjnym w przypadku naruszenia przez niego podstawowych obowiązków służbowych, odpowiedzialność karną, za przestępstwa urzędnika popeł-

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 349; F.K. Kasperek, *Prawo polityczne ogólne...*, t. 2, s. 700; N.M. Korkunow, *op. cit.*, s. 401; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 108.

<sup>37</sup> A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 369–380 oraz 389–407; F.K. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego...*, t. 2, s. 184–206; N. I. Łazarewskij, *op. cit.*, s. 58–76; N.M. Korkunow, *op. cit.*, s. 401–415; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 109–118.



nione przez niego w związku z pełnieniem funkcji urzędowych, realizowaną w drodze sądowego procesu karnego, oraz odpowiedzialność cywilną, za szkody majątkowe, wyrządzone obywatelom niezgodnym z prawem postępowaniem urzędnika, dochodzoną w postępowaniu cywilnym<sup>38</sup>. Ten ostatni rodzaj odpowiedzialności wzbudzał największe kontrowersje w literaturze przedmiotu, gdyż wiązał się z zagadnieniem odpowiedzialności państwa za szkody wywołane bezprawnym działaniem jego funkcjonariuszy. Podstawową kwestią było, czy państwo ponosi bezpośrednią odpowiedzialność za nieprawne postępowanie swych funkcjonariuszy, czy też jest ona ograniczona do osoby konkretnego urzędnika. Większość autorów podejmujących to zagadnienie opowiadała się za przyjęciem koncepcji pośredniej, zgodnie z którą państwo ponosi co prawda odpowiedzialność solidarnie z urzędnikiem, ale pośrednio, tj. dopiero wówczas, gdy majątek urzędnika nie wystarcza na pokrycie wyrządzonej szkody. W takim ujęciu, zgodnym z zasadą, że za szkodę odpowiada przede wszystkim ten, który ją wyrządził, obywatel poszkodowany nieprawnym działaniem administracji musiał wytoczyć najpierw proces cywilny urzędnikowi, a dopiero po ustaleniu jego niewypłacalności dochodzić swoich roszczeń wobec państwa<sup>39</sup>.

Na tym tle za prekursorskie należy uznać poglądy prezentowane w polskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym przez Władysława Ostrożyńskiego. Nie negując teoretycznego uzasadnienia odpowiedzialności posiłkowej państwa za szkody wyrządzone przez jego funkcjonariuszy, opowiadał się on za przyznaniem poszkodowanym obywatelom możliwości bezpośredniego dochodzenia swych roszczeń majątkowych od państwa, bez oczeki-

<sup>38</sup> W polskiej literaturze prawnoadministracyjnej pierwszą pracą zawierającą analizę poszczególnych rodzajów odpowiedzialności urzędników, wraz z uwzględnieniem ich historycznego rozwoju, było dzieło Augusta Heylmana, *Rys procesu dyscyplinarnego sądowego*, Warszawa 1844. Następnie problematyką tą zajmowali się: A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego...*, t. 1, s. 380–389, F. Kasperek, *Podręcznik prawa politycznego...*, t. 2, s. 206–219 oraz W. Ostrożyński, *O odpowiedzialności państwa za bezprawne działanie urzędników*, „Przegląd Sądowy i Administracyjny” nr 41–43, Lwów 1884, s. 321–369. W piśmiennictwie rosyjskim zagadnienie to poruszali: I.T. Tarasow, *Lekcji po policyjskomu (administratiwnomu) prawu*, Moskwa 1910, s. 244–264, N. I. Łazarewskij, *op. cit.*, s. 127–133, N. M. Korkunow, *op. cit.*, s. 552–596 i A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 286–294.

<sup>39</sup> L. Pfeiffer, *Praktische Ausfahrungen aus allen Gebiten der Rechtswissenschafts*, Hannover 1828, s. 17–25; K.S. Zachariae, *Über die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlung und Unterlassungen seiner Beamten*, *Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft*, Berlin 1848, *passim*; E. Lonning, *Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschen Privat und Staatsrecht*, Frankfurt am Mein 1879, *passim*. Natomiast w rosyjskiej literaturze prawnoadministracyjnej do końca XIX w. dominował pogląd, zgodny z obowiązującym w tej mierze ustawodawstwem, wykluczający jakąkolwiek odpowiedzialność państwa, I.T. Tarasow, *op. cit.*, s. 262–264; N.M. Korkunow, *op. cit.*, s. 557–558. Teoria o posiłkowej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone obywatelom nieprawnym postępowaniem jego urzędników pojawiła się w piśmiennictwie rosyjskim dopiero po wprowadzeniu w Rosji ustaw konstytucyjnych w 1906 r., N.I. Łazarewskij, *op. cit.*, s. 129–133; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 287–289.

wania na ustalenie możliwości finansowych urzędnika. Bezpośrednia odpowiedzialność państwa w takich przypadkach wynikała jego zdaniem stąd, że urzędnicy tworzący organ administracji działają w imieniu państwa i na jego rachunek, zatem urzędnik i państwo ponoszą wobec obywateli odpowiedzialność solidarną. Uzasadniając swoje stanowisko, Ostrożyński argumentował, że solidarna odpowiedzialność urzędnika i państwa nie pozbawia przecież tego ostatniego prawa regresu wobec urzędnika, zobowiązanego do pokrycia wyrządzonej szkody<sup>40</sup>.

W sposób równie nowatorski określił Ostrożyński zakres odpowiedzialności państwa za szkody wynikłe z wadliwego działania jego aparatu administracyjnego, obejmując nim wszystkie prawa dobrze nabyte przez obywateli. Tak szeroko ujmowany zakres odpowiedzialności państwa za szkody majątkowe wyrządzone obywatelom, w połączeniu z postulatem ustawowego unormowania tej kwestii, stanowić miał rękojmię należytego wykonywania ustaw przez administrację oraz gwarancję przeciwko arbitralności postępowania organów administracyjnych<sup>41</sup>.

#### 4

Jednym z podstawowych założeń konstytucyjnego państwa prawnego było uznanie istnienia nienaruszalnej sfery praw i wolności jednostki, ograniczającej swobodę działania administracji. Gwarancji ochrony tej sfery upatrywano w ustawowym określeniu granic funkcjonowania aparatu państwowego oraz w możliwości zewnętrznej kontroli legalizmu działania administracji publicznej. Zadania te spełniać miało przede wszystkim sądownictwo administracyjne, które w dziewiętnastowiecznej teorii i praktyce uznawano za jedną z najistotniejszych instytucji prawa administracyjnego. Przez pojęcie sądownictwa administracyjnego powszechnie rozumiano rozstrzyganie skarg na niezgodne z prawem decyzje administracyjne, realizowane w drodze postępowania spornego przed organami państwa niezależnymi od administracji. Takie pojmowanie sądownictwa administracyjnego nie przesądzało jeszcze o konieczności wyodrębnienia szczególnych organów powołanych do rozstrzygania sporów administracyjnych, niezależnych od sądów powszechnych, jak i nie określało zakresu przedmiotowego jego właściwości. Zagadnienia te stały się przedmiotem szczególnego zainteresowania europejskich nauk administracyjnych, zwłaszcza w drugiej połowie XIX w.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> W. Ostrożyński, *op. cit.*, s. 366.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 367.

<sup>42</sup> Analizując dorobek piśmiennictwa prawoadministracyjnego w dziedzinie sądownictwa administracyjnego w XIX w., Jerzy Langrod pisał, że: „wszyscy prawie jego przedstawiciele zgadzali się

Instytucjonalne wyodrębnienie sądownictwa administracyjnego miało zarówno licznych zwolenników, jak i przeciwników. Pierwsi uzasadniali swoje stanowisko koniecznością przestrzegania zasady podziału władz publicznych i wynikającej stąd różnicy funkcji administracyjnego i sądowego aparatu państwa oraz odmiennością charakteru sporów z zakresu prawa publicznego i prywatnego. Drudzy dowodzili zbyteczności powoływania specjalnych sądów administracyjnych, wskazując, że już istniejące sądy powszechne, obok jurysdykcji w sprawach cywilnych, równie dobrze mogą rozstrzygać spory z zakresu prawa publicznego, powstałe na tle działalności administracyjnej państwa, gdyż w obu wypadkach rolą sądu jest przywrócenie naruszonego prawa<sup>43</sup>.

W doktrynie francuskiej dominował pogląd o ścisłym powiązaniu sądownictwa administracyjnego z aparatem wykonawczym państwa i jego niezależności od sądownictwa powszechnego. Stanowisko takie uzasadniano monteskiuszowską zasadą podziału władz publicznych, zgodnie z którą wszystkie sprawy należące do administracji, w tym i spory związane z jej funkcjonowaniem, powinna rozstrzygać wyłącznie sama administracja. Powierzenie wykonywania sądownictwa administracyjnego sądom powszechnym stanowiłoby, zdaniem uczonych francuskich, naruszenie tej zasady i mogłoby prowadzić do pozbawienia administracji samodzielności i niezależności działania<sup>44</sup>. Uzasad-

---

z tezą, że państwo praworządne jest nierozdzielnie zespolone z instytucją sądownictwa administracyjnego, w związku z czym sądownictwo to uznać trzeba za szczytową gwarancję praworządności”, J. Langrod, *Zarys sądownictwa administracyjnego ze szczególnym uwzględnieniem sądownictwa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1925, s. 6.

<sup>43</sup> Przeciwnicy wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego powoływali się na przykład Anglii oraz wzorujące się na niej niektóre państwa Europy kontynentalnej, jak Belgia, Holandia, Włochy czy kraje skandynawskie (tzw. „państwa wymiaru sprawiedliwości”), gdzie rozstrzyganie sporów administracyjnych przez sądy powszechne uważano za naturalną konsekwencję tzw. „rządów prawa”, którego strażnikiem, bez względu na przedmiot, mogły być jedynie sądy powszechne, K.A. Zachariae, *Deutsches Staats und Bundesrecht*, Getttingen 1865, t. 2, s. 94; O. Bahr, *Rechtstaat*, Kassel-Getttingen 1864, s. 69–74; J. Schmitt, *Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege In constitutionellmonarchischem Staate*, Stuttgart 1878, s. 121.

<sup>44</sup> Według Laferrière’a: „władza wykonawcza powinna zapewniać urzeczywistnienie prawa. Aby mogła spełnić to zadanie, należy przyznać jej prawo rozpoznawania wszelkich sporów powstałych na tym tle, a co za tym idzie, rozstrzygania wszelkich skarg na jej działalność pochodzących od osób prywatnych. Pozbawienie administracji prawa rozstrzygania sporów wynikłych na tle jej działania pozbawiałoby ją autorytetu i niezależności, gdyż spory wynikające z jej działalności rozstrzygałaby władza od niej niezależna, która decydowałaby, czy decyzja administracyjna jest słuszna czy nie – co sprzeciwiłoby się zasadzie podziału władz publicznych”, E. Laferrière, *Cours de droit public et administratif...*, t. 2, s. 512–513. *Identyczne stanowisko prezentowali*: L.A. Macarel, *Des tribunaux administratifs, ou introduction a l’etude de la jurisprudence administrative, contenant un examen critique de l’organisation de la justice administrative et quelques vues d’amélioration*, Paris 1828, s. 3–4; A.F. Vivien, *op. cit.*, s. 16; A.P. Batbie, *Introduction generale au droit public et administrative...*, t. 1, s. 55; M.H. Pascaud, *La separation des pouvoirs et les conflits d’attribution*, Paris 1878, s. 27–30.

niając konieczność wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego wskazywali oni, że w zakres działalności administracyjnej wchodzi trzy funkcje: 1) bieżący zarząd administracyjny, 2) podejmowanie decyzji w sprawach ogólnych, 3) rozstrzyganie sporów administracyjnych. We francuskim systemie administracyjnym, działającym w oparciu o zasadę, że „rządzić powinien jeden, a decydować i sądzić wielu”, pierwszą wykonywały organy jednoosobowe (prefekt, podprefekt i mer), drugą organy kolegialne (rady departamentowe, okręgowe i municypalne), a trzecią rady prefekturalne jako sądy administracyjne. W takim ujęciu rozstrzyganie sporów administracyjnych wynikłych na tle działania administracji stanowiło jedną z jej funkcji. Konsekwencją takiego stanowiska było przyjęcie w doktrynie francuskiej podziału administracji na aktywną (*active*), polegającą na bezpośrednim realizowaniu zadań administracyjnych państwa oraz na sporną (*contentieuse*), polegającą na rozstrzyganiu sporów administracyjnych<sup>45</sup>.

We francuskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym przez pojęcie sporu administracyjnego rozumiano każdy spór, którego stroną był organ administracji, bez względu na to, czy dotyczył on prawa prywatnego, czy też publicznego. Założenie to uznawano za podstawowe kryterium rozróżnienia właściwości sądownictwa powszechnego i administracyjnego. Zgodnie z nim, sądy powszechne powołane były do ochrony praw i interesów jednostek wobec innych podmiotów prywatnych, zaś sądy administracyjne służyły ochronie tych samych praw i interesów jednostki, ale wobec administracji. Takie formułowanie zakresu przedmiotowego francuskiego sądownictwa administracyjnego wynikało nie tyle ze wskazań prawa pozytywnego, ile zostało wypracowane w teorii i praktyce. Od samego początku istnienia sądownictwa administracyjnego we Francji poszczególni autorzy podejmowali próby klasyfikacji sporów administracyjnych. Według F. Dareste’a, A.F. Viviena, E. Laferrière’a, A.P. Batbie i A.P. Chauveau, do kompetencji sądów administracyjnych należały wszystkie skargi obywateli na działalność administracji, w wyniku której nastąpiło naruszenie przez nią prawa jednostki wynikającego z ustaw, regulaminów i umów<sup>46</sup>. Podobny podział proponował L. Aucoc, który wyróżniał trzy kategorie sporów administracyjnych: 1) właściwe spory administracyjne, których przedmiotem było naruszenie przez organ administracyjny indywidualnych praw podmiotowych jednostki, wynikających z ustaw, regulaminów i umów, 2) spory powstałe na tle interpretacji aktów administracyjnych oraz 3) spory, których przedmio-

<sup>45</sup> P. Lemarquiere, *Droit, procedure et jurisprudence administratifs*, Paris 1839, s. 3–17; E. Laferrière, *op. cit.*, s. 733.

<sup>46</sup> F. Dareste, *La justice administrative en France*, Paris 1862, s. 676; A.F. Vivien, *op. cit.*, s. 16; E. Laferrière, *Traite de la juridiction administratif et des recours contentieux*, t. 2, Paris 1888, s. 28–43; A.P. Batbie, *Traite theoretique et pratique de droit public et administrative*, t. 2, Paris 1868, s. 419; A. Chauveau, *Principes de competence et de juridiction administratives*, Paris 1859, t. 2, s. 22–34.

tem była skarga obywatela na nadużycie władzy przez organ administracyjny<sup>47</sup>. Charakterystyczne dla autorów francuskich było wyłączenie z zakresu sądownictwa administracyjnego decyzji podejmowanych przez administrację w ramach przyznanej jej władzy dyskrecjonalnej, tzw. swobodnego uznania (*voie gracieuse*), które podlegały kontroli jedynie w postępowaniu międzyinstancyjnym, przez władzę nadrzędną w stosunku do organu, który je wydawał<sup>48</sup>.

Ważnym dopełnieniem teorii sądownictwa administracyjnego we Francji było orzecznictwo Rady Stanu, na którego podstawie nastąpiło ostateczne określenie granic kompetencyjnych tego sądownictwa. Postępowanie przed Radą Stanu jako sądem administracyjnym przyjęło formę tzw. sporu pełnego rozpoznania (*pleine juridiction*), który – analogicznie do procesu cywilnego – zmierzał do ustalenia istnienia lub nieistnienia naruszonego prawa podmiotowego jednostki oraz stwierdzenia, czy zostało ono naruszone w wyniku działania organu administracyjnego. W konsekwencji, sądom administracyjnym przyznano możliwość orzekania o legalności decyzji administracyjnych i uchyłania (kasowania) tych, które zostały wydane z naruszeniem prawa (tzw. spór anulacyjny). Początkowo jurysdykcja sądów administracyjnych ograniczała się jedynie do sporów majątkowych wynikłych z kontraktów zawieranych przez administrację z osobami prywatnymi. Z czasem orzecznictwo Rady Stanu rozszerzyło ją o sprawy dotyczące odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez jego funkcjonariuszy, a następnie o wszystkie sprawy, których przedmiotem było ustalenie granic legalizmu działania władz administracyjnych oraz ochrona praw i interesów obywateli<sup>49</sup>.

Proces kształtowania się niemieckiej doktryny sądownictwa administracyjnego przebiegał odmiennymi torami, niż miało to miejsce w nauce francuskiej, bazującej na istniejącym już systemie sądów administracyjnych i orzecznictwie Rady Stanu. Wobec braku własnych doświadczeń w tej mierze, w pierwszej połowie XIX w. większość uczonych niemieckich była zwolennikami francuskiej koncepcji sądownictwa administracyjnego jako najbliższej urzeczywistnienia idei liberalnego państwa prawnego. Wpływy francuskie widoczne były w twórczości takich autorów jak Robert von Mohl, Carl von Pfizer, Otto Kuhn czy Lorenz von Stein<sup>50</sup>. Oryginalna niemiecka teoria sądownictwa administracyj-

<sup>47</sup> L. Aucoc, *op. cit.*, s. 301–306.

<sup>48</sup> A. Chauveau, *op. cit.*, s. 24; F. Dareste, *op. cit.*, s. 676; A.F. Vivien, *op. cit.*, s. 16; E. Laferrier, *Traite de la juridiction administratif et des recours contentieux...*, t. 2, s. 28–43; A.P. Batbie, *Traite theore-tique et pratique de droit public et administrative...*, s. 419.

<sup>49</sup> A.F. Vivien, *Etudes du droit administrative...*, t. 1, s. 128–137; A.P. Batbie, *Introduction generale au droit public et administrative...*, t. 2, s. 437–442; F. Dareste, *op. cit.*, s. 222–223; E. Laferrier, *Cours de droit public et administrative...*, t. 2, s. 761–766.

<sup>50</sup> R. von Mohl, *op. cit.*, s. 523–530; C. von Pfizer, *Über die Grenzen zwischen Verwaltungs und Ziviljustiz die Form bei Behandlung der Verwaltungsjustiz*, Stuttgart 1828, s. 22–30; O. Kuhn, *Die*



nego powstała jednak dopiero w drugiej połowie tego stulecia. Odmienne niż we Francji, gdzie problematyka sądownictwa administracyjnego była ujmowana niemal wyłącznie od jego strony podmiotowej, punktem wyjścia doktryny niemieckiej stało się ściśle rozróżnienie sfery prawa prywatnego i publicznego, jako kryterium przedmiotowego wyodrębnienia organizacyjnego i kompetencyjnego sądownictwa administracyjnego<sup>51</sup>. W zgodnej opinii uczonych niemieckich, spory z zakresu prawa prywatnego należeć miały do wyłącznej właściwości sądownictwa powszechnego, zaś wynikające z norm prawa publicznego – do sądów administracyjnych. Uczeni ci różnili się jednak w określaniu podstawowego celu sądowej kontroli administracji. W tej kwestii dominowały dwa stanowiska. Pierwsze za główny cel sądownictwa administracyjnego uznawało ochronę obiektywnego porządku prawnego, sprowadzając na plan dalszy lub wręcz negując istnienie publicznych praw podmiotowych jednostki (F. Stahl, E. Lonning, O. Mayer, J.C. Bluntschli). Drugie, reprezentowane w większości przez autorów związanych z monarchią habsburską (O. von Sarvey, E. Bernatzik, J. Ulbrich, I. Prażak), traktowało sądownictwo administracyjne jako podstawowy instrument ochrony indywidualnych praw podmiotowych jednostki w dziedzinie stosunków prawnych wynikających z norm prawa publicznego<sup>52</sup>.

Za twórcę niemieckiej teorii sądownictwa administracyjnego, zawierającej kompleksowe ujęcie tej problematyki wraz z propozycjami konkretnych rozwiązań systemowych, uznać należy Rudolfa Gneista. Punktem wyjścia jego rozważań było przyjęcie założenia, że podstawowym celem prawa administracyjnego jest zapewnienie realizacji zadań państwa w sferze publicznoprawnej, wynikających z norm prawa pozytywnego. Zatem istota sądowej kontroli administracji sprowadzała się według Gneista do ochrony obowiązujących przepisów prawnych, a więc obiektywnego (przedmiotowego) porządku prawnego w państwie, nie zaś wyłącznie do obrony podmiotowych (subiektywnych) praw jednostki, gdyż kontrola legalizmu działalności administracyjnej aparatu państwowego pośrednio służy także ochronie tych ostatnich. Stąd też, zdaniem

---

*Trannung der Justiz und Administration. Ein Beitrag zur Staatsphilosophie und zum positive deutschen Staatsrechte*, Leipzig 1840, *passim*; L. von Stein, *Verwaltungslehre*, t. 1, Stuttgart 1865, s. 47–53.

<sup>51</sup> W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924, s. 16–19.

<sup>52</sup> F.J. Stahl, *Die Philosophie des Rechtes*, Heidelberg 1870–1871, t. 2, s. 607; E. Lonning, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*, Leipzig 1884, s. 268–283; O. Mayer, *op. cit.*, s. 133–146; J.C. Bluntschli, *Allgemeines Statsrecht*, Stuttgart 1885, s. 351–373; O. von Sarvey, *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*, Freiburg 1880, s. 136–147; E. Bernatzik, *Rechtssprechung Und materielle Rechtskraft*, Wien 1896, *passim*; J. Ulbrich, *Grundzuge des ostereichischen Verwaltungsrechtes mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes*, Prag–Leipzig 1884, *passim*; I. Prażak, *Die Prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der gerichte und Verwaltungsbehorden*, Freiburg 1889, *passim*.

tego autora, obywatel skarżący się w procesie administracyjnym na to, że jego subiektywny interes prawny został naruszony nielegalną decyzją administracyjną, był tylko swoistym interwenientem, gdyż spór toczył się w zasadzie jedynie w interesie obrony obiektywnego porządku prawnego, a jego celu nie stanowiła obrona praw podmiotowych jednostki<sup>53</sup>.

Przez pojęcie sporu administracyjnego Gneist rozumiał każdy spór, którego przedmiot odnosił się do sfery prawa publicznego, bez względu na to, czy jego stronami były organy administracji, czy też osoby prywatne. W tym szerokim zakresie przedmiotowym sądownictwa administracyjnego mieściły się zarówno sprawy administracyjne wynikające bezpośrednio z przepisów prawa, jak i umowy zawierane przez administrację oraz wszystkie akty administracyjne oparte na zasadzie swobodnego uznania, które dla większości dziewiętnastowiecznych teoretyków prawa administracyjnego podlegały jedynie kontroli organów hierarchicznie wyższych w postępowaniu wewnątrzadministracyjnym. Według Gneista, to właśnie one miały stanowić podstawowy trzon jurysdykcji sądownictwa administracyjnego<sup>54</sup>. W rezultacie, proponowany przez niego sposób określania właściwości rzeczowej sądownictwa administracyjnego, oparty wyłącznie na kryterium przedmiotowym, pozwolił na przyjęcie w teorii prawa administracyjnego rozróżnienia sądowej kontroli aktów normatywnych administracji od sądowej kontroli aktów administracyjnych i umownej działalności administracji<sup>55</sup>.

Cechą charakterystyczną teorii Gneista było dążenie do ścisłego połączenia sądownictwa administracyjnego z tzw. administracją aktywną, głównie samorządową. Najniższą instancję sądów administracyjnych stanowić miały organy, złożone z wybieralnych funkcjonariuszy organu wykonawczego samorządu powiatowego oraz z zawodowego urzędnika państwowego, drugą – kolegium urzędnicze uzupełnione o czynnik obywatelski, zaś dopiero trzecia instancja – najwyższy sąd administracyjny – miał być niezawisły od administracji i złożony wyłącznie z sędziów zawodowych. Jego teoria znalazła praktyczne zastosowanie w pruskim modelu sądownictwa administracyjnego<sup>56</sup>.

Przedstawione poglądy dziewiętnastowiecznej doktryny sądownictwa administracyjnego znalazły odzwierciedlenie w trzech modelach sądowej kontroli administracji. Pierwszy wyłączał sądownictwo administracyjne spod kompetencji sądów powszechnych i powierzał je specjalnemu systemowi są-

<sup>53</sup> R. Gneist, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen*, Berlin 1869, s. 23–46.

<sup>54</sup> R. Gneist, *Der Rechtsstaat...*, s. 6–9.

<sup>55</sup> J. Boć, *Kontrola prawna administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1997, s. 345.

<sup>56</sup> R. Gneist, *Verwaltungsjustiz*, Leipzig 1871, s. 634–639; M. Wyrzykowski, *Republika Federalna Niemiec* [w:] *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1900, s. 121–124; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 108.

dów administracyjnych, mniej lub bardziej zależnych od administracji (Francja i większość państw niemieckich), drugi poddawał rozstrzyganie sporów administracyjnych organom administracji w drodze postępowania instancyjnego, a dopiero po wyczerpaniu tej drogi wyższemu sądowi administracyjnemu (Austria), zaś według trzeciego, wszystkie spory wynikłe na tle działania administracji poddane zostały jurysdykcji sądów powszechnych (Anglia, Belgia, Włochy, Holandia, kraje skandynawskie)<sup>57</sup>.

Inaczej sytuacja przedstawiała się w Cesarstwie Rosyjskim, gdzie na przeszkodzie wyodrębnienia sądownictwa administracyjnego stały zasady ustrojowe państwa rosyjskiego (absolutyzm i wynikający z niego brak rozdziału władz publicznych). Jak wspomniano, formalnie cała administracja rosyjska miała funkcjonować na podstawie ustaw. Ich przekroczenie przez organ administracji uprawniało zainteresowane podmioty prywatne lub prawne do złożenia zażalenia na zarządzenia naruszające ich prawa. Kontrola działalności administracji w takich przypadkach ograniczała się jedynie do badania legalizmu podejmowanych decyzji, a nie do oceny ich skutków. Ponadto, każdy urzędnik ponosił odpowiedzialność materialną wobec osób prywatnych za szkody majątkowe, wyrządzone swoim nieprawnym postępowaniem<sup>58</sup>. Skargi na nielegalne decyzje administracyjne rozpoznawały specjalne organy kolegialne, tworzone oddzielnie dla poszczególnych działów zarządu administracyjnego (tzw. *pritswija*). Były one złożone wyłącznie z elementu biurokratycznego i w pełni zależne od zwierzchnich władz administracyjnych. Najwyższą instancją w systemie kontroli administracji stanowiły I i II Departamenty Senatu Rządzącego w Petersburgu, ale i one składały się z urzędników mianowanych, a do rozpoznawania przez nie spraw administracyjnych konieczna była wstępna zgoda właściwego ministra. W konsekwencji, sądownictwo administracyjne w Rosji nie było wyodrębnione z ogólnego pionu administracji, ale zintegrowane z jej strukturami było traktowane – z formalnego punktu widzenia – jako specjalny tryb postępowania wewnątrzadministracyjnego<sup>59</sup>. Zatem w sprawach spornych sądownictwo i administracja przenikały się wzajemnie, nadając kontroli administracji *quasi*-sądowy charakter. Po 1867 r. zasady te wprowadzono także w Królestwie Polskim<sup>60</sup>.

<sup>57</sup> H. Izdebski, *op. cit.*, s. 106–110; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 225; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 47–53.

<sup>58</sup> W.W. Iwanowski, *Uczebnik administratiwnego prawa...*, s. 164–167; I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnego prawa...*, s. 47; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 258–269; N.M. Korkunow, *op. cit.*, s. 499–508.

<sup>59</sup> S.A. Korf, *Administratiwnaja justicja w Rossiji*, t. 1, Sankt Petersburg 1910, s. 212–283; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 269–285.

<sup>60</sup> N.M. Korkunow, *op. cit.*, s. 552–560; A.I. Jelistratow, *op. cit.*, s. 286–294.

W polskiej i rosyjskiej literaturze prawnoadministracyjnej, zainteresowanie problematyką sądownictwa administracyjnego było dość skromne. Wynikało to, jak należy przypuszczać, z przyczyn politycznych, wykluczających w realiach państwa absolutnego swobodną dyskusję nad gwarancjami praw jednostki w dziedzinie prawa publicznego. Ograniczenia te szczególnie dotyczyły autorów polskich, tworzących w warunkach braku własnej państwowości, podejrzliwości władz zaborczych oraz wszechobecnej cenzury. Podejmowanie zagadnienia sądowej kontroli administracji i związanych z nią kwestii legalizmu działania aparatu administracyjnego oraz statusu prawnoadministracyjnego jednostki stanowiło swego rodzaju akt odwagi. Każda rzetelna analiza tych instytucji w Cesarstwie Rosyjskim prowadzić musiała do krytyki istniejącego stanu rzeczy, co narażało autora na ryzyko zarzutu nieprawomyślności politycznej i związane z tym represje. Jak się wydaje, to właśnie z tych powodów, aż do końca XIX w. problematyka sądownictwa administracyjnego w polskim i rosyjskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym pojawiała się sporadycznie i niejako na marginesie głównych wątków rozważań nad prawem administracyjnym, zaś pierwsze prace monograficzne, ujmujące kompleksowo to zagadnienie ukazały się dopiero z nadejściem następnego stulecia.

W Rosji dyskusję nad miejscem wymiaru sprawiedliwości w systemie organów państwowych otworzyły reformy sądowe Aleksandra II z 1864 r. Datę tę przyjmuje się też w literaturze rosyjskiej za początek sądownictwa administracyjnego w tym kraju. Jednak pierwsze prace autorów rosyjskich poświęcone tej problematyce, takich jak N.O. Kuplewskij, I.T. Tarasow, N.M. Korkunow czy D.I. Azarewicz, ograniczały się do analizy poszczególnych modeli sądownictwa administracyjnego w Europie Zachodniej – głównie we Francji i krajach niemieckich – oraz poszukiwania analogii z instytucjonalnymi formami kontroli administracji funkcjonującymi w Cesarstwie Rosyjskim<sup>61</sup>. Prowadziło to do charakterystycznego dla rosyjskiego piśmiennictwa tego okresu przejmowania nowoczesnej terminologii prawnoadministracyjnej i jej bezkrytycznego stosowania do instytucji rosyjskich, które dalekie były od zachodnioeuropejskich wzorców. Sytuacja ta nie uległa znaczącej zmianie po 1906 r., chociaż wprowadzony wówczas w Rosji formalny rozdział władz publicznych umożliwiał już krytyczną ocenę rosyjskiego modelu kontroli administracji oraz stwarzał warunki do poszukiwania nowych, racjonalnych rozwiązań w tym przedmiocie. Powstałe po tej dacie prace autorów rosyjskich,

<sup>61</sup> N. O. Kuplewskij, *Administratiwnaja justicija w zapadnoj Ewropie*, Charków 1979, *passim*; I.T. Tarasow, *Organizacija administratiwnoj justiciji*, „Juridiczeskij Wiestnik”, t. 26, Moskwa 1887, s. 50–64; N.M. Korkunow, *Oczerk teorij administratiwnoj justiciji*, *Żurnal graždanskogo i ugołownogo prawa*, t. 9, Sankt Petersburg 1885, s. 28–41; D.I. Azarewicz, *Sudoustrojstwo i sudoproizwidstwo po graždanskim dielam*, Warszawa 1891, s. 1–237.

takich jak S.A. Korf, W.T. Djerużinskij czy I.I. Jewtichjew, poza znaczeniem popularyzatorskim, nie wносиły wiele nowego do teorii sądownictwa administracyjnego<sup>62</sup>.

Rosyjskie piśmiennictwo sądownictwa administracyjnego charakteryzowało się dość wiernym naśladownictwem teorii niemieckich. Szczególnym uznaniem autorów rosyjskich cieszyły się prace Rudolfa Gneista, którego poglądy akceptowała zdecydowana większość z nich. Pojęcie sądownictwa administracyjnego uczeni rosyjscy wyprowadzali – wzorem nauki niemieckiej – z przeciwstawienia prawa publicznego prawu prywatnemu, zaliczając doń jedynie sprawy wynikające ze stosunków publicznoprawnych<sup>63</sup>. Jako spór administracyjny rozumieli każdą sprawę należącą do prawa publicznego, której stroną był organ administracji, a przedmiotem przekroczenie obowiązującego prawa. Jako kryterium określenia właściwości sądów administracyjnych uznawali zgodnie, że: „za cechę decydującą należy przyjąć naturę stosunku prawnego, z którego wpływa skarga. Skargami publicznoprawnymi będą takie, których podstawa opiera się na stosunku zależności jednostki od władzy państwowej lub innej władzy uznanej przez prawo publiczne, zaś skargi z dziedziny prawa prywatnego opierają się na bronionym przez prawo interesie indywidualnym, jaki mieć może każda jednostka poza obrębem stosunku swego do społeczeństwa jako całości, przy czym ten lub inny charakter skargi określają normy obowiązującego prawa publicznego”<sup>64</sup>. Większość z nich za podstawowy cel sądownictwa administracyjnego uznawała ochronę obiektywnego (przedmiotowego) porządku prawnego, sprowadzając obronę indywidualnych praw jednostki na plan dalszy. Jedynie Kuplewskij i Tarasow wskazywali na konieczność uwzględniania przez sądy administracyjne słusznych, to jest wynikających z obowiązujących przepisów prawnych, interesów osób prywatnych<sup>65</sup>. W konsekwencji charakterystyczne dla rosyjskiej doktryny sądownictwa administracyjnego było ograniczanie jego kompetencji jedynie do badania zasadności i właściwej interpretacji stosowanych przez organ przepisów prawnych stanowiących podstawę

<sup>62</sup> S.A. Korf, *op. cit.*, *passim*; W.T. Dierjużinskij, *Administratiwnyje sudy w gosudarstwach Zapadnoj Jewropy*, Moskwa 1906; I.I. Jewtichjew, *Doktrina Oriu ob administratiwnoj justicji*, „Juridyczeskij Wiestnik”, t. 16, Moskwa 1916, s. 73–83. Poza wymienionymi, problematykę sądownictwa administracyjnego poruszało jeszcze nieliczne grono autorów rosyjskich. Były to przeważnie drobne opracowania o charakterze przyczynkarskim. Bibliografię rosyjskiej literatury sądownictwa administracyjnego zebrał W.N. Durdeniewskij, *Russkaja literatura po administratiwnoj justicji*, *Woprosy administratiwnogo prawa*, t. 1, Sankt Petersburg 1916, s. 130–143.

<sup>63</sup> „Pojęcie sądownictwa administracyjnego może być wyjaśnione tylko w związku z różnicą pomiędzy prawem prywatnym i publicznym, jednakże należy szukać cech skargi administracyjnej nie we własnościach przekraczanego prawa, lecz we własnościach i skutkach samego przekroczenia”, N.M. Korkunow, *Oczerk teorii administratiwnoj justicji...*, s. 28.

<sup>64</sup> D.I. Azarewicz, *op. cit.*, s. 10.

<sup>65</sup> N.O. Kuplewskij, *op. cit.*, s. XVI; I.T. Tarasow, *Organizacja administratiwnoj justicji...*, s. 54.



decyzji administracyjnych, co w zasadzie było zgodne z przyjętą w administracji rosyjskiej praktyką<sup>66</sup>.

Pomimo że sądownictwo administracyjne pojawiło się na ziemiach polskich dość wcześnie, bo już w czasach Księstwa Warszawskiego, to zainteresowanie autorów polskich tą problematyką było stosunkowo niewielkie. Wprowadzenie francuskiego modelu sądownictwa administracyjnego traktowano początkowo dość nieufnie, jako przejaw nadmiernego etatyzmu, a w pierwszych latach istnienia Królestwa Polskiego uznawano go nawet za instytucję przejściową. Podejście to uległo zmianie w okresie popowstaniowym, gdy wraz z likwidacją sądownictwa administracyjnego w Królestwie przestał funkcjonować jeden z ważniejszych instrumentów ochrony społeczeństwa polskiego przed samowolą rosyjskiej biurokracji<sup>67</sup>.

W polskiej literaturze prawnoadministracyjnej zagadnienie sądowej kontroli administracji podjęło nieliczne grono pisarzy, takich jak: Karol B. Hoffman, August Heylman, Aleksander This, Antoni Okolski i Aleksander Mogilnicki, a ich wkład w rozwój teorii sądownictwa administracyjnego był raczej niewielki. Cechą charakterystyczną większości prac (zwłaszcza powstałych w pierwszej połowie XIX w.) było unikanie głębszych rozważań teoretycznych i praktycznych. Ich treść ograniczała się do analizy obowiązujących przepisów oraz przedstawienia struktur organizacyjnych, składu i kompetencji istniejących sądów administracyjnych. Taki charakter miał pierwszy polski artykuł na temat sądownictwa administracyjnego K.B. Hoffmana *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, opublikowany w 1830 r. na łamach „Themis Polskiej”, jak i dwie prace A. Heylmana: *O sądownictwie w Królestwie Polskim* z 1834 r. oraz *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim* z 1861 r., a nawet powstałe w 1900 r. dzieło Aleksandra Mogilnickiego *Sądy administracyjne*<sup>68</sup>. Nie były to opracowania oryginalne, ale zawierały ówczesne poglądy liberalne na sądownictwo administracyjne, wyrażające się w krytyce tendencji do rozszerzania kompetencji sądów administracyjnych rozpatrujących wówczas spory majątkowe między państwem a obywatelami kosztem sądów powszechnych<sup>69</sup>. Artykuł Hoffmana był jedynie uporządkowanym zbiorem przepisów odnoszących się do sądownictwa administracyjnego w Królestwie Polskim, Heylman zaproponował rozróżnienie sądownictwa administracyjnego na cy-

<sup>66</sup> I.T. Tarasow, *Kratkij oczerk nauki administratiwnogo prawa...*, s. 47.

<sup>67</sup> W. Witkowski, *Sądownictwo administracyjne w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim 1807–1867*, Warszawa 1984, s. 18–25.

<sup>68</sup> K.B. Hoffman, *O stanie sądownictwa administracyjnego w naszym kraju*, „Themis Polska” 1830, t. 7, s. 277–305; A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim*, Warszawa 1834, s. 42–60; *idem*, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim*, t. 1, Warszawa 1861, s. 185–202; A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne*, Warszawa 1900, s. 1–192.

<sup>69</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *op. cit.*, s. 97.

wilne, tj. właściwe sądownictwo sporu administracyjnego w rozumieniu doktryny francuskiej, i karne – orzekające w sprawach karno-skarbowych<sup>70</sup>. Natomiast Mogilnicki jawił się jako zwolennik poddania sporów administracyjnych sądom powszechnym, „rozstrzygającym podług wszelkich prawideł procedury sądowej, z domieszką żywiołu administracyjnego w składzie osobowym”<sup>71</sup>.

Inne podejście do problematyki sądownictwa administracyjnego prezentowali Aleksander This i Antoni Okolski. Pierwszy z nich, w artykule „O sporach jurysdykcyjnych” z 1830 r., podjął próbę teoretycznego uzasadnienia utrzymania odrębności sądownictwa administracyjnego w Królestwie Polskim<sup>72</sup>. Wzoruując się na doktrynie francuskiej, This wyprowadzał instytucję sądownictwa administracyjnego z monteskiuszowskiej zasady rozdziału władz publicznych, argumentował, że sądownictwo sporu administracyjnego może być sprawowane jedynie przez organy związane z administracją aktywną – a więc wyłącznie przez sądy administracyjne. Poddanie takich sporów właściwości sądów powszechnych, które tym sposobem zyskałyby możliwość uchylania i interpretowania aktów administracyjnych, byłoby – jego zdaniem – naruszeniem podstawowych zasad teorii Monteskiusza, prowadzącym nawet do paraliżu działalności administracyjnej. Akcentując konieczność zachowania odrębności sądów administracyjnych od sądownictwa powszechnego, wskazywał nie tylko na różnice w ich organizacji, kompetencjach i zasadach postępowania, ale przede wszystkim na odmiennność celów, którymi dla sądów powszechnych jest ochrona praw jednostki w dziedzinie prawa prywatnego, a dla sądów administracyjnych rozstrzyganie sporów obywateli z organami państwa wkraczającymi w sferę ich indywidualnych uprawnień i interesów. Gwarancji niezależności sądownictwa administracyjnego przed ingerencją sądów powszechnych upatrywał This w sądownictwie kompetencyjnym, które – śladem doktryny Beniamina Constanta – proponował powierzyć monarsze jako czwartej władzy w państwie<sup>73</sup>.

Drugim ważnym opracowaniem podejmującym problematykę sądownictwa administracyjnego była praca Antoniego Okolskiego *O sporach administracyjnych*, która ukazała się drukiem w 1867 r.<sup>74</sup> Jej autor zanalizował francuskie, niemieckie i angielskie poglądy na temat sądownictwa administracyjnego i zaproponował swoją definicję sporu administracyjnego. Okolski rozpatrywał

<sup>70</sup> A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim...*, s. 42–60; *idem*, *Historia organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim...*, t. 1, s. 51–59.

<sup>71</sup> A. Mogilnicki, *Sądy administracyjne...*, s. 8.

<sup>72</sup> A. This, *O sporach jurysdykcyjnych*, „Themis Polska” 1830, t. 8, s. 289–324.

<sup>73</sup> W. Witkowski, *Aleksander This i Jan Kanty Wołowski, wybitni prawnicy królestwa Polskiego*, Lublin 2001, s. 103–106.

<sup>74</sup> A. Okolski, *O sporach administracyjnych*, „Economista” 1867, s. 1–72.

sądownictwo administracyjne tak jak autorzy francuscy – w kategorii sporów pomiędzy organami władzy wykonawczej a obywatelami. Pojęcie sporu administracyjnego określał jako: „te wszystkie przypadki, w których władza administracyjna znalazła się w kolizji z prawem lub interesem osób prywatnych” czy też jako: „każdy spór, w którym jedną ze stron jest administracja”<sup>75</sup>. W zakresie przedmiotowym, wyróżniał dwie kategorie sporów administracyjnych, przyjmując jako kryterium różnice pomiędzy ustawą a rozporządzeniem. Do pierwszej zaliczał spory powstałe na tle interpretacji aktów rangi ustawowej, zaś do drugiej spory wynikłe przy stosowaniu aktów administracyjnych wydawanych przez centralne i terytorialne organy władzy wykonawczej (postanowienia i rozporządzenia administracyjne). Pierwsze proponował poddać orzecznictwu sądów powszechnych, drugie – przekazać do rozstrzygania organom administracyjnym wyższego szczebla jako właściwym sądom administracyjnym<sup>76</sup>. Ta dość nietypowa klasyfikacja sporów administracyjnych miała, jak pisze M. Gromadzka-Grzegorzewska, podłoże polityczne: „w Cesarstwie Rosyjskim, jak również w Królestwie Polskim po 1832 r., jedynym źródłem praw formalnie pozostawał monarcha. Nie istniało tam pojęcie ustawy jako aktu kreowanego przez reprezentację narodu; ustawą był akt normatywny wydany przez cesarza w zasadzie w szczególnym trybie, przy udziale doradczych ciał legislacyjnych. Postulat kontroli ustaw przez sądy oznaczał więc jednocześnie w pewnym stopniu postulat kontroli przez nie samej działalności prawotwórczej władcy”<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>76</sup> „Spory wynikające z realizacji ustaw, których przedmiot sporny uregulowany jest ustawą i osoba swoje pretensje opiera na przepisach ustawy, podlegać powinny wyłącznie sądownictwu powszechnemu, gdyż tylko sądy powszechne powołane są do stania na straży ustaw”, *ibidem*, s. 63.

<sup>77</sup> M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych...*, s. 98.